



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

**EXCELENTESSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de suas atribuições, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da **Lei n.º 3.450, de 10 de abril de 2014, do Município de Rosário do Sul**, que estabelece *limites de tolerância para emissão sonora nas atividades em igrejas, templos religiosos, casas de cultos religiosos, assegurando o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e as suas liturgias no município de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Rosário do Sul e dá outras providências, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

1. A lei municipal questionada está redigida nos seguintes termos:

LEI N° 3.450, DE 10 DE ABRIL DE 2014.

Estabelece limites de tolerância para emissão sonora nas atividades em igrejas, templos religiosos, casas de cultos religiosos, assegurando o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e as suas liturgias no município de Rosário do Sul e dá outras providências.

(...)

Art.1º. A propagação sonora, no ambiente externo, durante as atividades realizadas em templos de qualquer crença, localizados no Município de Rosário do Sul, não poderá ultrapassar, medidos em decibéis, os seguintes limites de tolerância durante o dia, considerando a máxima exposição diária permitível, limitada num período de 08 horas conforme a Norma Regulamentadora nº 15 Atividades Operações Insalubres do Ministério do Trabalho.

- A. Zona indústria: 85 dec;*
- B. Zona comercial: 80 dec;*
- C. Zona residencial: 75 dec;*

§1º. À noite, 10 decibéis a menos, para cada uma das respectivas áreas.

§2º. Considera-se noite o período entre as 22 (vinte e duas) horas e as 6 (seis) horas.

§3º. Considera-se ambiente externo aquele localizado a partir do ponto da reclamação.

§4º. Considera-se "Limite de Tolerância", para os fins desta Lei, a concentração ou intensidade máxima ou mínima, relacionada com a natureza e o tempo de exposição ao agente, que não causará dano à saúde.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art.2º. Considera-se Zona Industrial aquela com estímulo à atividade produtiva, à geração de postos de trabalho com habitação somente se associada a estas atividades.

Art.3º. Considera-se Zona Comercial as zonas de maior diversidade urbana em relação às áreas predominantemente residenciais onde se estimule, principalmente, o comércio varejista, a prestação de serviços e demais atividades compatíveis, que representem apoio à atividade habitacional e ao fortalecimento de centralidade.

Art.4º. Considera-se Zona Residencial as zonas da cidade onde se estimula a vida de bairro, com atividades complementares à habitação e demais atividades nãoresidenciais controladas quanto a incômodo e impacto.

Art.5º. As medições da propagação sonora pelas autoridades ambientais deverão contar com representante indicado pela direção da entidade religiosa e o reclamante, caso houver, onde se fizer a medição sendo confeccionado relatório em 02 (duas) vias pela autoridade inspecionante cabendo 01 (uma) via ao representante da entidade religiosa.

§1º. Para a constatação do excesso deverão ser feitas três medições, com intervalo mínimo de quinze minutos entre elas, resultando na média, que será o número considerado para a conclusão da existência ou não do excesso.

§2º. O medidor de nível de propagação sonora ou o sistema de medição deve atender às especificações da IEC 60651 para tipo 1 ou 2, conforme NBR 10.151 da ABNT.

§3º. O medidor de nível de pressão sonora e o calibrador acústico devem ter certificado de calibração da Rede Brasileira (RBC) ou do Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial (INMETRO), renovado no mínimo a cada dois anos. Uma verificação e eventual ajuste do medidor de nível de pressão sonora ou de sistema de mediação devem ser realizados pelo operador do equipamento, com o calibrador acústico imediatamente antes e após cada mediação, ou conjunto de medições relativas ao mesmo evento, conforme NBR 10.151 da ABNT.

§4º. As medições no exterior de edificações deve-se prevenir o efeito de ventos sobre microfone com o uso de protetor, conforme instruções do fabricante. No exterior das edificações que contém a fonte, as medições devem ser efetuadas em pontos afastados



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

aproximadamente 1,2 m do piso e pelo menos 2 m do limite da propriedade e de quaisquer outras superfícies refletoras, como muros, paredes etc. Na impossibilidade de atender algumas destas recomendações, a descrição da situação medida deve constar no relatório. No exterior da habitação do reclamante, as medidas devem ser efetuadas em pontos afastados, aproximadamente 1,2 m do piso e pelo menos 2 m de quaisquer outras superfícies refletoras, como muros, paredes etc. Caso o reclamante indique algum outro ponto de medição, o valor medido neste ponto também deve constar no relatório.

§5º. Medições no interior de edificações devem ser efetuadas a uma distância de no mínimo 1 m de quaisquer superfícies, como pareces, teto, pisos e móveis. As medições devem ser efetuadas nas condições de utilização normal do ambiente, isto é, como as janelas abertas ou fechadas.

Art.6º. Caso haja inobservância dos limites de tolerâncias de propagação Sonoro previsto no art.1º desta lei caberá a entidade religiosa as seguintes sanções:

- I- advertência;*
- II- multa;*
- III- interdição.*

§1º. A advertência aplica-se na hipótese quando o limite de tolerância é excedido na primeira medição realizada no local em decorrência de reclamação ou inspeção de autoridade ambiental tendo um prazo de 90 (noventa) a 180 (cento e oitenta) dias para adequação aos limites de tolerância da presente lei.

§2º. O descumprimento do prazo para adequação aos limites de tolerância ensejará multa de 50 UFIRs.

§3º. O auto de infração assinalará o prazo de 30 dias para correção da irregularidade, findo o qual será aplicada nova multa, em valor dobrado em relação a autuação anterior.

§4º. O autuado terá o prazo de 10 (dez) dias úteis para impugnar o autor de infração, em petição dirigir à autoridade ambiental que aplicou sanção, ficando suspenso, enquanto não decidida à impugnação, o prazo previsto no parágrafo anterior.

§5º. As entidades religiosas que não se adquirem aos limites de tolerância do Art. 1º desta Lei, após a terceira multa em valor dobrado da segunda serão encaminhadas ao Ministério Público pela autoridade ambiental que aplicou multas e, ou nos casos que exposição acima dos limites de tolerância desta lei poderá interditar o templo, igreja ou casa de culto até que seja sanada a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

irregularidade devendo esta interdição ser comunicada via ofício ao Ministério Público.

Art.7º. Os valores relativos às multas aplicadas com base nesta Lei constituir-se-ão em receita a ser recolhida, para fundos municipais criados com o objetivo de preservação e conservação do meio ambiente.

Art.8º. Esta lei será complementar a Legislação Estadual e Federal existente.

Art.9º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

2. A Lei Municipal n.º 3.450, de 10 de abril de 2014, de Rosário do Sul, está eivada de inconstitucionalidade por vício de natureza formal, na medida em que o legislador municipal, ao regulamentar a questão do sossego público, fixando níveis de emissão sonora a serem observados em atividades religiosas em seu âmbito territorial em desacordo com as balizas emanadas pela legislação federal, desbordou dos limites da competência a ele concedida pela Constituição Federal.

A competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente e o controle da poluição vem ditada, expressamente, pelo artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exerçerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A União já editou norma de caráter geral regulamentando a matéria, tendo estatuído a Resolução n.º 001/1990, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, a qual dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruidos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política, preceituando que:

I - A emissão de ruídos, em decorrência de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política, obedecerá, no interesse da saúde, do sossego público, aos padrões, critérios e diretrizes estabelecidos nesta Resolução.

II - São prejudiciais à saúde e ao sossego público, para os fins do item anterior, os ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela Norma NBR-10.151 – Avaliação do Ruido em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

III - Na execução dos projetos de construção ou de reformas de edificações para atividades heterogêneas, o nível de som produzido por uma delas não poderá ultrapassar os níveis estabelecidos pela NBR-10.152 – Níveis de Ruido para conforto acústico, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

IV - A emissão de ruídos produzidos por veículos automotores e os produzidos no interior dos ambientes de trabalho obedecerão às normas expedidas, respectivamente, pelo Conselho Nacional



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

de Trânsito - CONTRAN e pelo órgão competente do Ministério do Trabalho.

V - As entidades e órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) competentes, no uso do respectivo poder de polícia, disporão de acordo com o estabelecido nesta Resolução, sobre a emissão ou proibição da emissão de ruídos produzidos por qualquer meio ou de qualquer espécie, considerando sempre os locais, horários e a natureza das atividades emissoras, com vistas a compatibilizar o exercício das atividades com a preservação da saúde e do sossego público.

VI - Para os efeitos desta Resolução, as medições deverão ser efetuadas de acordo com a NBR-10.151 - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da ABNT.

VII - Todas as normas reguladoras da poluição sonora, emitidas a partir da presente data, deverão ser compatibilizadas com a presente Resolução.

Citada resolução, que tem força de lei, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal¹, estabeleceu, assim, as normas gerais a serem observadas, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da regulamentação da matéria, adotando as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT previstas na NBR 10.151, que fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído em comunidades, e na NBR 10.152, que fixa as condições exigíveis para avaliação da aceitabilidade do ruído ambiente num determinado recinto de uma edificação.

O Código Ambiental do Estado do Rio Grande do Sul alinha-se às diretrizes federais como parâmetro mínimo de proteção, consoante se depreende da redação de seu artigo 210, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 210. Consideram-se prejudiciais à saúde e ao sossego público os níveis de sons e ruídos superiores aos estabelecidos pelas normas municipais e estaduais ou, na ausência destas, pelas normas vigentes da ABNT, sem prejuízo da aplicação das normas dos órgãos federais de trânsito e fiscalização do trabalho, quando couber, aplicando-se sempre a mais restritiva.

A seu turno, a competência dos Municípios para dispor sobre proteção ao meio ambiente deflui de sua própria autonomia política, financeira e administrativa, tendo a Carta da República outorgado a esses entes federativos a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, na forma do disposto no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*
- [...]*

Além disso, a própria Carta Federal atribui competência material aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição, nos termos do artigo 23 da Lei Maior:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- [...]*
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;*
- [...]*

¹ Confira-se: STF - ARE: 1320657 GO 5694781-87.2019.8.09.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 22/04/2021, Data de Publicação: 28/04/2021. Referida decisão será abordada com maior detalhe ao longo da petição inicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Nesse contexto, é possível concluir que os Municípios detêm competência concorrente para legislar sobre matéria relativa ao meio ambiente, **desde que observadas as normas gerais estabelecidas pela União e, supletivamente, pelo Estado**, excluídas, apenas, as matérias cuja iniciativa legislativa incumbe, com exclusividade, à União.

Sobre o assunto, é salutar a lição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo²:

Não se deve perder de vista que aos Municípios também é atribuída a competência legislativa suplementar, determinando o art. 30, II, competir a eles suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Dessa forma, podemos afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um “teto” de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios jamais poderão legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, por quanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão-só, fixar regras gerais.

O Supremo Tribunal Federal decidiu reiteradas vezes que a competência municipal em matéria ambiental deve se pautar por dois pressupostos: *a) a norma deve contribuir para a efetiva tutela do direito em questão, e b) o regramento deve se mostrar harmônico com*

² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 9ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 88.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

as normas editadas pelos demais entes federados, consoante precedentes a seguir colacionados:

Os Municípios podem legislar sobre direito ambiental, desde que o façam fundamentalmente. (...) A Turma afirmou que os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-membros e à União. (...) (ARE 748.206 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-3-2017, 2ª T, Informativo 857.)

O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB). (RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.)

Ocorre que, cotejando a Resolução n.º 01/1990 do CONAMA³ com a norma ora impugnada (Lei Municipal n.º 3.450, de 10 de abril de 2014, acima reproduzida), verifica-se que o Município de Rosário do Sul ampliou o limite máximo de emissão de ruído em patamar muito superior ao previsto na Resolução mencionada.

Da simples leitura da regra posta, resta evidente que o Município legislou sobre matéria que, não sendo apenas de seu interesse local, merece observância quanto às diretrizes alinhadas tanto no âmbito federal como no estadual. Evidentemente, não poderia o legislador municipal pretender editar atos normativos para amainar a

³ A NBR 10.151 prevê os seguintes níveis de som máximo:

A: Zona predominantemente industrial: 70 dec (Diurno) e 60 dec (Noturno);
B: Zona com vocação comercial e administrativa: 60 dec (Diurno) e 55 dec (Noturno);
C: Zona com vocação residencial: 55 dec (Diurno) e 50 dec (Noturno).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

proteção e defesa do meio ambiente em relação às legislações federal e estadual e segundo critérios desprovidos de rigor técnico.

Frise-se, ainda, que não há qualquer dúvida de que a Resolução n.º 01/1990 do CONAMA deve ser considerada como parâmetro básico para o controle de constitucionalidade das leis municipais que instituem limites de emissão sonora que extrapolam àqueles previstos na NBR 10.151 e na NBR 10.152.

As normas de proteção ambiental editadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente são normas jurídicas e não meras sugestões ou diretrizes não vinculativas, de forma que são imperativas para todos os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dentro do qual se inserem os Estados e Municípios.

Nessa linha, os Municípios não possuem discricionariedade para acatar, ou não, as normas que proíbem a emissão de sons acima dos níveis estabelecidos pelo CONAMA.

Admitir-se que a legislação federal é meramente sugestiva, e não vinculativa, e que os Estados e Municípios teriam ampla liberdade para regular os níveis de poluição sonora, frustraria as finalidades da Resolução n.º 01/1990 e os próprios objetivos da tutela do direito constitucional à proteção ambiental.

Ademais, os limites fixados pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente não são arbitrários ou casuais. Ao contrário, eles expressam os patamares de tolerabilidade à poluição sonora pela saúde humana, recomendados por critérios técnico-científicos, de acordo com os métodos aplicados pela Comissão de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Estudo de Desempenho Acústico do Comitê Brasileiro de Construção, que integra a Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Paulo Affonso Leme Machado aborda o tema nos seguintes termos⁴:

Em razão do sistema constitucional de repartição das competências, já estudado genericamente, assinalamos que as diretrizes da Resolução nº 001/90 – CONAMA, incorporando os valores da NBR 10.152, são “normas gerais”, conforme art. 24, § 1º, da Constituição Federal. Assim, os estados e os municípios podem suplementar esses valores, para exigir mais, isto é, fixar índices menores de decibéis no sentido de aumentar a proteção acústica. Contudo, estados e municípios não poderão diminuir os índices de conforto acústico apontado pela norma federal.

No mês de abril do corrente ano, o Pretório Excelso analisou a constitucionalidade de norma municipal com conteúdo muito similar à ora impugnada. Vale, por ser de todo pertinente, transcrever excertos da decisão exarada pelo Ministro Alexandre de Moraes⁵, que corroborou a posição ora defendida:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada em face do artigo 49, § 3º, da Lei Complementar 14/1992, com a redação dada pelo artigo 1º da Lei Complementar Municipal 318/2019, do Município de Goiânia, que estabeleceu como limites máximos de poluição sonora em patamares superiores ao previsto na Resolução 01/1990 do CONAMA e na NBR-10.151 (ABNT).

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de

⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 7ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p.549.

⁵ STF - ARE: 1320657 GO 5694781-87.2019.8.09.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES. Data de Julgamento: 22/04/2021, Data de Publicação: 28/04/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local.

As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou, em sede de repercussão geral (Tema 145), que a disciplina do meio ambiente integra o conceito de interesse local referido no art. 30, I, da Constituição Federal. Deve o Município, todavia, harmonizar-se com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados. Nesse sentido:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. I. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB). (...). (RE 586.224, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJ de 8/5/2015)

A Lei Federal 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, previu, em seu artigo 6º, II, que compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), propor normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado:

"Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: [...]

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)

[...] § 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

No que se refere especificamente aos limites de poluição sonora, a Resolução 01/1990, do CONAMA, estabeleceu o seguinte:

"Considerando que os problemas dos níveis excessivos de ruído estão incluídos entre os sujeitos ao Controle da Poluição de Meio Ambiente;

Considerando que a deterioração da qualidade de vida, causada pela poluição, está sendo continuamente agravada nos grandes centros urbanos;

Considerando que os critérios e padrões deverão ser abrangentes e de forma a permitir fácil aplicação em todo o Território Nacional, RESOLVE:

I - A emissão de ruídos, em decorrência de qualquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política, obedecerá, no interesse da saúde, do sossego público, aos padrões, critérios e diretrizes estabelecidos nesta Resolução.

II - São prejudiciais à saúde e ao sossego público, para os fins do item anterior aos ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela norma NBR 10.152 - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

III - Na execução dos projetos de construção ou de reformas de edificações para atividades heterogêneas, o nível de som produzido por uma delas não poderá ultrapassar os níveis estabelecidos pela NBR 10.152 - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

IV - A emissão de ruídos produzidos por veículos automotores e os produzidos no interior dos ambientes de trabalho, obedecerão às normas expedidas, respectivamente, pelo Conselho Nacional



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

de Trânsito - CONTRAN, e pelo órgão competente do Ministério do Trabalho.

V - As entidades e órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) competentes, no uso do respectivo poder de política, disporão de acordo com o estabelecido nesta Resolução, sobre a emissão ou proibição da emissão de ruídos produzidos por qualquer meios ou de qualquer espécie, considerando sempre os local, horários e a natureza das atividades emissoras, com vistas a compatibilizar o exercício das atividades com a preservação da saúde e do sossego público.

VI - Para os efeitos desta Resolução, as medições deverão ser efetuadas de acordo com a NBR 10.151 - Avaliação do Ruido em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da ABNT. VII - Todas as normas reguladoras da poluição sonora, emitidas a partir da presente data, deverão ser compatibilizadas com a presente Resolução".

VIII - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação". A NBR 10.151, por sua vez, fixou limites de poluição sonora inferiores aos previstos na norma local, aqui em exame. Ex: Área residencial urbana: Diurno 55 dB e Noturno 50 dB; enquanto que na Lei Municipal está previsto Diurno 80 dB e Noturno 75 dB.

Nota-se, pois, que a despeito de esta SUPREMA CORTE reconhecer a competência municipal para legislar sobre direito ambiental, essa competência está condicionada à harmonização com as normas federais e estaduais que disciplinem a matéria. Não pode, portanto, o Município diminuir a proteção conferida por esses entes.

Em idêntico sentido, há ampla e consolidada jurisprudência desse Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALEGRETE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE OS NÍVEIS DE RUÍDO PARA FINS DE CONTROLE DA POLUIÇÃO SONORA. INOBSERVÂNCIA DA RESOLUÇÃO Nº 1/90 DO CONAMA, QUE ESTABELECE OS CRITÉRIOS GERAIS. AFRONTA AO ART. 8º DA CE-89 E AO ART. 225 DA CF-89, O QUE AUTORIZA O MANEJO DA PRESENTE DEMANDA. I. O cerne da inconstitucionalidade da Lei - Alegrete nº 4.451, de 26JAN10 está na sua afronta aos artigos 8º,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

caput e 52, XIV, da CE-89, combinados com os artigos 24, VI, §§ 1º a 4º; 30, II; e 225, da CF-88. 2. Os limites de emissão ruído para controle da poluição do meio ambiente estão previstos na Resolução - CONAMA nº 1/90, que é um instrumento normativo que regulamenta o tema, estribado no art. Iº da Lei nº 7.804/89 e nos arts. 23, VI e 225, da CF-88. A par disso, a legislação municipal não pode desbordar os limites conferidos pela norma regulamentadora, relativamente aos níveis de emissão de ruído por clubes e entidades sociais nos dias de Carnaval, caso dos autos. 3. O Município não pode, em nome do interesse local, desbordar dos parâmetros gerais. A União editou norma de caráter geral regulamentando a questão da emissão ruído para controle da poluição do meio ambiente (Resolução - CONAMA nº 1/90), que dispõe sobre critérios de padrões de emissão de ruídos decorrentes de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política. Esta resolução estabeleceu as normas gerais a serem observadas, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da regulamentação da matéria, adotando as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT previstas na NBR 10.151 e na NBR 10.152. 4. No âmbito estadual, o art. 52, XIV, da CE-89 determina que cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre aquelas previstas no art. 24 da CF-88. Para regulamentar a questão dos sons e ruídos, foi editado o Decreto-RS nº 23.439, de 24OUT74. 5. Configurada afronta ao art. 225 da CF-88 e ao art. 8º da CE-89 que autoriza o manejo da ação direta de constitucionalidade. 6. Inconstitucionalidade da Lei - Alegrete nº 4.451/10 declarada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70060488624, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 22-06-2015).

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TORRES. LEI MUNICIPAL Nº 3.586/2001 QUE DISPÕE SOBRE RUÍDOS, SONS EXCESSIVOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ESTABELECIMENTO DE LIMITES ACIMA DO PERMITIDO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL. AFRONTA AOS ARTIGOS 24, VI, 30, II E 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. De acordo com o disposto no artigo 24, VI, da Constituição Federal, os Municípios não dispõem de competência concorrente para legislar sobre



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

proteção ao meio ambiente e controle da poluição, competência restrita da União, Estados e Distrito Federal, o que, no âmbito estadual foi disciplinado pelo artigo 52, XIV, da Constituição Estadual, podendo os Municípios suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, por aplicação do artigo 30, II, da Constituição Federal. Os artigos 1º, 2º e 3º, da Lei Municipal nº 3.586/2001, do Município de Torres, estabelecem níveis de decibéis que extrapolam aqueles previstos na legislação federal e estadual sobre o tema, violando expressamente os artigos 24, VI, 30, II e 225 da Constituição Federal. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE UNÂNIME.(Incidente de Inconstitucionalidade, Nº 70075952325, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 23-04-2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 4742/93 DE RIO GRANDE. NÍVEIS DE DECIBÉIS. HORÁRIOS NOTURO E DIURNO. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DA MUNICIPALIDADE PARA DISPOR SOBRE NÍVEIS DE DECIBÉIS SUPERIORES AOS CONSTANTES NA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. Nos termos do disposto no artigo 24, VI, da Constituição Federal, os Municípios não dispõem de competência concorrente para legislar sobre proteção ao meio ambiente e controle da poluição, competência restrita da União, Estados e Distrito Federal, o que, no âmbito estadual foi disciplinado pelo artigo 52, XIV, da Constituição Estadual, que editou o Decreto Estadual 23.439/74 para tanto, podendo os Municípios suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, por aplicação do artigo 30, II, da Constituição Federal. **Logo, ausente competência do Município para disciplinar níveis de decibéis superiores aos constantes na legislação estadual, flagrada a inconstitucionalidade da norma municipal. Precedente do Órgão Especial do TJRGS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033909680, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 19/04/2010)

ADIN. SÃO BORJA. ART.131-F DA LC Nº 40 DE 6 DE AGOSTO DE 2007, QUE DISCIPLINA OS RUÍDOS SONOROS, PARA IGREJAS OU TEMPLOS, EM NÍVEIS SUPERIORES AOS DA ÓRBITA FEDERAL E ESTADUAL. TODA EMISSÃO DE RUÍDOS SONOROS, DE FORMA EXCESSIVA, AFETA A



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

QUALIDADE DE VIDA E TRADUZ POLUIÇÃO AMBIENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E SAUDÁVEL. COMPATIBILIDADE DAS NORMAS. RESOLUÇÃO N° I/90 DO CONAMA, COM FORÇA DE LEI. COMPETE À UNIÃO ESTABELECER NORMAS GERAIS EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE E CONTROLE DE POLUIÇÃO, NOS TERMOS DO ART. 24, VI, §§ 1º E 4º DA CARTA FEDERAL. AUTORIZAÇÃO PARA LEGISLAÇÃO SUPLETIVA SOMENTE NO VÁCUO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL. EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE E CONTROLE DE POLUIÇÃO NÃO HÁ PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE DO MUNICÍPIO. NORMATIVIDADE FEDERAL, DE CARÁTER GERAL, COMO PARÂMETRO RAZOÁVEL, À QUAL DEVEM ESTAR VINCULADAS AS NORMAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. BLOQUEIO DE COMPETÊNCIA. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS E SUA INTERPRETAÇÃO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. AFRONTA AOS ARTS. 24, VI, §§ 1º E 4º, 30, II E 225 *caput* DA CARTA FEDERAL, ARTS. 8º E 250, "CAPUT" DA CARTA ESTADUAL E RESOLUÇÃO N° I/90 DO CONAMA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70024564536, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 10/11/2008)

Relevante assentar, outrossim, que, ao flexibilizar indevidamente os parâmetros de poluição sonora, a norma impugnada acabou por afrontar, também, o direito ao meio ambiente equilibrado, assegurado nos artigos 225, *caput*, da Constituição Federal⁶ e 251, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁷.

⁶ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

⁷ Art. 251. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo para as presentes e futuras gerações, cabendo a todos exigir do Poder Público a adoção de medidas nesse sentido. (Vide Leis n.º 9.519/92 e 11.520/00)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Logo, inequivoca a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado.

3. Os artigos 24, inciso VI, e 30, *caput* e incisos I e II, ambos da Constituição Federal, por constituírem normas de reprodução obrigatória, dada a função estruturante que exercem para o modelo de federação adotado, servem, por si sós, perfeitamente, para fins de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

E isso porque as normas de reprodução obrigatória, conforme lição do Ministro Roberto Barroso, *ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local*⁸.

A propósito, em março do corrente ano, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência do Tribunal de Justiça de São Paulo para analisar a constitucionalidade de lei municipal que teria afrontado os artigos 24, inciso VI e 30, incisos I e II, da Constituição Federal. A decisão ancorou-se justamente no fato de que as normas adotadas como paradigma são de reprodução obrigatória⁹. Colaciona-se, para ilustrar este ponto, trecho do mencionado precedente:

⁸ Rel 17954 AgR/PR, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016

⁹ STF - ADPF: 781 SP 0036190-38.2021.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 03/03/2021, Data de Publicação: 08/03/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

No presente caso, constato a existência de similares elementos fáticos. In casu, impugna-se lei municipal que estaria a violar o disposto nos arts. 24, VI, e 30, I e II, da Constituição da República, sob a alegação de que o Município teria desbordado dos limites de sua atuação.

Os limites da competência municipal, seja a competência própria, seja a que se estende para as particularidades da competência concorrente, é norma de repetição obrigatória, como atesta, por exemplo, o art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, verbis:

"Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

Como se observa da leitura do referido dispositivo, a alegação trazida pela requerente desafia, em tese, tanto o texto federal quanto o estadual, a indicar, na esteira da jurisprudência deste Tribunal, que a impugnação da norma municipal pode ser feita em âmbito estadual.

(...)

Observe-se que o artigo 144 da Constituição de São Paulo, referido no julgado supratranscrito, tem redação praticamente idêntica ao artigo 8º, *caput* da Constituição Gaúcha¹⁰.

No mesmo norte, a jurisprudência do Tribunal de Justiça Gaúcho:

(...) 4. Dispensa de licenciamento ambiental. O STF admite que o Município legisle em matéria ambiental, desde que: a) cuide de interesse predominantemente local, e b) não conflite com o regramento do Estado e da União. A dispensa de licenciamento ambiental sem qualquer ressalva conflita com a Lei Federal nº 6.938/1981. Ofensa ao art. 30, I e II, da CF/88, norma de reprodução obrigatória. Desrespeito aos princípios da proteção ambiental (art. 251 da CE/89). (...) (Direta de

¹⁰ Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Inconstitucionalidade, Nº 70084772623, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 11-06-2021)

(...) Violação do art. 22, I, da CF/88 – norma de repartição de competência e, portanto, de reprodução obrigatória implícita pelas constituições estaduais. 4. Lei que cria despesa obrigatória de caráter continuado. Ausência de estimativa do impacto financeiro e orçamentário. Afronta ao art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes da federação. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084895499, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 16-04-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 8.424/2019, QUE DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO DE PESCA ESPORTIVA NAS BARRAGENS DO MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITIVO FEDERAL. ART. 24, VI, CF/88. AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. PROTEÇÃO E PREVENÇÃO. ART. 251, §1º, V E VII, CE/89. - A normativa impugnada, ao tratar de matéria inscrita na competência concorrente reservada à União, aos Estados e ao Distrito Federal, violou o disposto no art. 24, VI, da CF/88, aplicável ao presente caso por força dos arts. 1º, caput, e 8º, caput, da CE/89. Norma de reprodução obrigatória - O estudo prévio de impacto ambiental é exigência do art. 251, §1º, V, da CE/89, portanto, sua ausência resulta em inconstitucionalidade. Violação do dever de proteção e prevenção, previsto pelo artigo 251, §1º, inciso VII, da CE/89. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082708900, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 18-12-2019)

4. Pelo exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

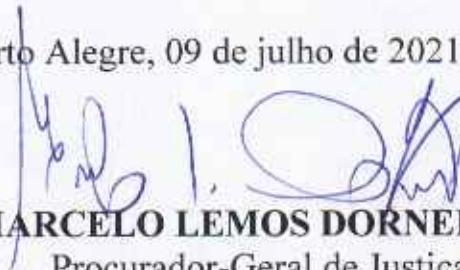


MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

- a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da lei impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;
- b) citado o Senhor Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual; e
- c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 3.450, de 10 de abril de 2014, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, *caput*, e 251, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinado com os artigos 24, inciso VI, §§ 1º a 4º, 30, incisos I e II, e 225, todos da Carta Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 09 de julho de 2021.


MARCELO LEMOS DORNELLES,
Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)